



## Conclusiones sobre la ejecución presupuestaria del Sector Público al mes de junio de 2024

30 de agosto de 2024

5 minutos de lectura

DFOE-FIP-MTR-00036-2024


***Si bien al I semestre de 2024 se ven mayores erogaciones a sectores de suma importancia para la atención de necesidades de la ciudadanía –con cierto crecimiento respecto al PIB, pero sin alcanzar los niveles observados en años previos–, debe velarse por el principio de eficiencia del gasto, con el fin de compensar el creciente riesgo fiscal asociado***

**Las proyecciones de crecimiento de la economía para los años 2024 y 2025 no reflejan un panorama relativamente más favorable como el que se dio en los años posteriores a la emergencia sanitaria por Covid-19.** Según indica el BCCR en su Informe de Política Monetaria de julio, para los años 2024 y 2025 se proyecta un crecimiento del PIB real del 4,0% en cada año, 1 p.p. menos que lo observado en 2023.

Por su parte, según ese mismo informe, las expectativas de inflación en promedio se ubicarían en cerca del 3% para el periodo 2024-2026, y no se espera que existan presiones inflacionarias que lleven esta variable por encima del rango meta; adicionalmente, desde el mes de marzo de 2023 se inició un proceso de ajuste a la baja de la Tasa de Política Monetaria, que se fijó en 4,75% anual el 26 de abril de 2024 y permanece en ese nivel desde entonces, al tiempo que se dio un incremento en el tipo de cambio del 0,5% en los primeros siete meses del año.

Los niveles del tipo de cambio observados en el primer semestre resultaron inferiores a los supuestos en el proceso de formulación del presupuesto 2024, lo que conllevó a que se hicieran propuestas de [modificaciones presupuestarias](#) destinadas a realizar rebajas en gastos asociados con esa variable y utilizar los correspondientes recursos liberados para dar contenido presupuestario a otros rubros de gasto (por ejemplo, el proyecto de ley del quinto presupuesto extraordinario y cuarta modificación legislativa, expediente N.º 24.443).

Por otra parte, el nivel del tipo de cambio incide en la dinámica de la [deuda del Gobierno y del Sector Público](#). De esta manera, la apreciación del colón fue un factor de principal importancia en las menores tasas de variación de las obligaciones del Gobierno y del



Sector Público al cierre del 2023; no obstante, en los primeros seis meses de 2024 este efecto empieza a revertirse, por lo que la contención del crecimiento de la deuda quedará en mayor medida condicionada al mejoramiento de los resultados fiscales en lo que resta del año. Por el lado de los ingresos, una eventual variación en el tipo de cambio podría incidir en la recaudación en términos nominales, con efecto por materializarse en 2025.

En resumen, al primer semestre de 2024, se empiezan a atenuar los efectos positivos de las variables macroeconómicas sobre los agregados fiscales, lo que conlleva la necesidad de acentuar esfuerzos para alcanzar mejores resultados fiscales en lo que resta del año y así mantener una senda de mejora similar a la del cierre de 2023.


**Al cierre del primer semestre de 2024, el [déficit financiero del Sector Público acumulado en doce meses alcanza los ₡935 mil millones](#).** Esta cifra, y el déficit registrado en el Sector Público No Financiero (SPNF) se relacionan con el resultado del Gobierno, sector que presenta a ese mismo momento el mayor déficit financiero acumulado en doce meses, que se ha observado desde el primer trimestre de 2022.

El deterioro del resultado fiscal en el Sector Público se puede asociar al menor dinamismo de los ingresos corrientes, variable que se ha visto mermada desde 2023 por la menor [recaudación de tributos en el Gobierno de la República](#). Así, la carga tributaria al primer semestre 2024 se ubica en 6,7%, valor menor a los observados en 2023 (7,0%) y 2022 (6,8%). La variación interanual de la recaudación tributaria acumulada en doce meses ha venido en descenso desde junio de 2023, y alcanzó valores negativos a partir de marzo 2024. Entre las principales rentas que presentan una desaceleración se encuentran el impuesto sobre la renta –en concordancia con el ciclo de determinación y pago del impuesto–.

Aunado a lo anterior, al primer semestre de 2024 se registra un aumento de 10,7% en los gastos (sin amortización) sin consolidar del Sector Público. Dentro de este crecimiento, el Gobierno y las Instituciones Descentralizadas No Empresariales incrementan sus gastos en un 9,6% y un 14,3%, respectivamente. Si se analiza según partida, la de [Remuneraciones](#), que es la más representativa, crece en 3,9% (₡118.047 millones), principalmente por el aumento en las remuneraciones en el [MEP](#) (₡62.571 millones, relacionadas con erogaciones como el pago retroactivo del costo de vida), en el Ministerio de Seguridad Pública (₡13.529 millones) y el Poder Judicial (₡10.202 millones).

En el caso particular de los [egresos ejecutados del Gobierno](#), al 30 de junio se observa una disminución de ₡69 mil millones en la partida de amortización (lo que es contrario al comportamiento de 2023); no obstante, al excluir dicho rubro se registra un incremento del 9,6% en el gasto al 30 de junio de 2024, siendo el aumento del pago de transferencias corrientes, remuneraciones e intereses las variables en que se concentra el crecimiento.

En lo que respecta al pago de intereses, esta variable ha incrementado su importancia relativa dentro del presupuesto del Gobierno de manera significativa, dado el incremento que han presentado los intereses externos en los últimos dos años. Por su parte, en la partida de remuneraciones el monto ejecutado aumenta en 7,6% respecto a 2023 y



presenta el mayor crecimiento porcentual desde 2015, principalmente por un incremento en las remuneraciones básicas<sup>1</sup>.

En relación con las [transferencias corrientes](#), estas presentan el mayor crecimiento de los últimos 10 años, lo que se relaciona principalmente con el aumento en el monto girado a la [CCSS](#), por la cuota estatal por seguro de pensiones y de salud de los trabajadores del sector privado y del sector descentralizado, así como el traslado de recursos para la atención de convenio de pago entre el gobierno y la CCSS. No obstante, el mayor nivel de transferencias del Gobierno a favor de la CCSS, no es necesariamente el que la institución solicitó en el marco del proceso de formulación del presupuesto. Por otra parte, la CCSS reporta un avance menor del 40% en materia de nuevas pensiones del RNC, con una clasificación de 'Riesgo de incumplimiento' al primer semestre 2024; esta situación se presenta dentro del sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social, el cual reporta la mayor cantidad de modificaciones de estimación presupuestaria en el sistema utilizado para el seguimiento de las [metas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública \(PNDIP\)](#).

En relación con los ingresos, la desaceleración de la recaudación de tributos por parte del Gobierno puede ser un riesgo latente para otros grupos institucionales que presentan alto grado de dependencia, como las Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNEs) y las [Municipalidades](#). En este último sector institucional, al 30 de junio de 2024, los ingresos de capital experimentan una disminución en su dinamismo, en paralelo al menor crecimiento de las transferencias de capital del Gobierno.


En conclusión, al 30 de junio de 2024, la ejecución presupuestaria muestra un panorama menos favorable que el del bienio anterior, dado el menor crecimiento en la recaudación de ingresos corrientes y un gasto (sin amortización) que aumenta más que en años anteriores. Si bien es cierto que las mayores erogaciones se dirigen a sectores de suma importancia para la atención a la ciudadanía –con cierto crecimiento respecto al PIB pero sin alcanzar los niveles observados en años previos–, debe velarse por el principio de eficiencia del gasto con el fin de compensar el creciente riesgo fiscal asociado.

**En 2024, la ejecución presupuestaria evidencia los efectos de los cambios normativos.** Un resultado directo se observa en el caso de la entrada en vigencia de la Ley N.º 10.390 del 2 de octubre de 2023, la cual modifica varios aspectos relacionados con la recaudación del impuesto a la propiedad de vehículos, embarcaciones y aeronaves. La materialización de esta ley contribuyó a la revisión a la baja por parte del Ministerio de Hacienda de la estimación del presupuesto de ingresos correspondiente al ejercicio 2024, y a la menor recaudación de tributos al 30 de junio 2024.

Por su parte, en 2024 se han aprobado leyes con las cuales se ha permitido el acceso a financiamiento externo, como lo es el Crédito BCIE N.º 2317, aprobado mediante Ley N.º 10.456, para el desarrollo del [Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura \(Proeri\)](#). Al respecto, la información disponible al 30 de junio revela la necesidad de fortalecer los controles preventivos para la gestión efectiva de

---

<sup>1</sup> El aumento en remuneraciones básicas se deriva en parte del pago retroactivo de costo de vida y la recomposición del gasto en atención de la Ley de Empleo Público (aumenta remuneraciones básicas y disminuye incentivos salariales).



riesgos en la ejecución de este programa, considerando situaciones como, por ejemplo, la de que únicamente se han iniciado 8 proyectos –relacionados, en su mayoría, con reconstrucción de emergencias– mientras que para este año se tiene previsto iniciar 190 proyectos.

No obstante, estos no son los únicos créditos externos que requieren fortalecer su gestión. En el caso del Contrato de Préstamo N.º 9075-CR, que financia el proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario (aprobado mediante Ley N.º 9922 del 21/11/2020), la DCP, en su informe de marzo 2024, indicó que ha presentado atrasos en la ejecución, y que no cumplirá la estimación de desembolsos para 2024, aparte de la necesidad de gestionar una prórroga a la fecha de cierre del proyecto. En lo que respecta al Crédito BCIE N.º 2252 (Ley N.º 9988 del 11/06/2021), una moción al Expediente N.º 24.420, busca que los recursos que estaban destinados a financiar el Fondo de Avales se asignen a proyectos de infraestructura vial; al respecto, el BCIE indicó, en oficio N.º ORCR-007/2024 del 17 de enero de 2024 que no se requiere modificación contractual si los recursos se usan para sustituir deuda interna o externa.

En materia de gasto, se han efectuado diversas modificaciones a nivel de remuneraciones, entre estas la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público (N.º 10159 del 10/03/2023), la cual tiene como objetivo regular las relaciones estatutarias de empleo público, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas. Dada la entrada en vigencia de esta ley, se ha observado una recomposición del gasto en remuneraciones, que consiste en un aumento de las remuneraciones básicas en detrimento de los incentivos salariales, por los cambios entre escalas salariales.


Siempre en materia salarial, en el mes de abril de 2024, se aprueba el Decreto N.º 44430-MIDEPLAN-H, con el cual se aumenta en  $\$51$  mil el salario base de los **cueros policiales**, con vigencia a partir del 1º de junio, y cuya presupuestación se materializó mediante la Ley N.º 10503 (Cuarto presupuesto extraordinario y tercera modificación legislativa), lo que ejercerá mayores presiones al erario público al ser un gasto corriente recurrente en el tiempo. Adicionalmente, el Expediente Legislativo N.º 23.877 pretende reformar el inciso c) del Artículo 13 de la Ley N.º 9635, con el fin de limitar a un plazo máximo de dos años el congelamiento salarial para el Sector Público cuando la deuda del Gobierno supere el 60% del PIB.

No obstante, lo anteriormente citado no ha sido la única reforma propuesta para el título IV de la Ley N.º 9635, ya que en materia de regla fiscal desde la entrada en vigencia de esta, se han aprobado más de 18 leyes de exclusión del ámbito de aplicación y actualmente el Proyecto de Ley N.º 24.515 pretende excluir al Poder Judicial. La aprobación de distintas excepciones en el ámbito de aplicación de la regla fiscal ha incidido en el dinamismo del gasto total<sup>2</sup> del SPNF<sup>3</sup> y en la verificación del cumplimiento del instrumento, pues ha ocasionado imprecisión en los montos de excepción.

---

<sup>2</sup> Gasto corriente más gasto de capital.

<sup>3</sup> Sin considerar excepción alguna, al 30 de junio de 2024 el gasto total (gasto corriente más gasto de capital) del SPNF evidencia un crecimiento de 7,9% (superior a lo registrado en el I semestre de 2023 y 2022). Al solo considerar Gobierno, el crecimiento de la ejecución es del 9,7% mientras que en 2023 y 2022 fue de 2,8% y 2,1% respectivamente.



Por otra parte, con la entrada en vigencia de la Ley N.º 9524 se realizaron ajustes importantes en materia presupuestaria, concretamente con la incorporación de los Órganos Desconcentrados al Presupuesto de la República a partir de 2021. Entre los principales Órganos Desconcentrados (ODs) adicionados se encuentra el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), el cual, según información suministrada por el Ministerio de Hacienda, al 30 de junio 2024, ascendía a \$696.452 millones; a pesar de su magnitud, no resulta posible, al usar como único insumo los datos de la liquidación presupuestaria, conocer la ejecución de estos recursos durante el año curso.

Lo anteriormente descrito, representa un área de mejora en el proceso de fiscalización de la ejecución presupuestaria en el transcurso del año, ya que la opacidad dificulta la toma de decisiones oportuna por parte de los agentes interesados y no permite la evaluación de resultados de las asignaciones. No obstante, esta situación no es única de Fodesaf; actualmente, el Gobierno tiene una serie de recursos complementarios (constituidos por fondos y fideicomisos), entre los que se pueden mencionar el Fondo Nacional de Emergencias y las Juntas de Educación y Administrativas, cuyo seguimiento se dificulta, dada la carencia de mecanismos que permitan identificar la ejecución de los gastos. Por lo cual, se vuelve imprescindible que el presupuesto del Sector Público se transforme en un modelo simple, eficiente y transparente, enfocado en la atención de las necesidades de la ciudadanía.

En resumen, la ejecución presupuestaria en los primeros 6 meses del año empieza a reflejar los efectos de los cambios normativos en materia de recaudación de ingresos y ejecución de gastos. Además, mecanismos que fomenten la transparencia en materia presupuestaria contribuirían a la toma de decisiones informadas, lo que evidencia la necesidad de un modelo presupuestario simple, eficiente y transparente, enfocado en la atención de las necesidades de la ciudadanía.

En conclusión, al cierre del primer semestre de 2024 se evidencia una desaceleración en los resultados positivos que se visualizaban en años inmediatamente posteriores a la pandemia, en indicadores como un alto crecimiento del PIB. Este comportamiento ha requerido que se refuercen los compromisos con la mejora de los resultados fiscales para finalizar el año 2024 en condiciones favorables, similares a las de 2023. De la misma manera, esta situación se traslada a la dinámica de los presupuestos públicos, en la cual se observa que en los primeros seis meses del año el crecimiento de la recaudación de ingresos corrientes se ha mermado y el gasto (sin amortización) ha aumentado más que en años anteriores. Así, los cambios normativos, nuevas leyes relacionadas con cambios en materia de remuneraciones y de recaudación han tenido incidencia en el comportamiento de las finanzas públicas, poniendo de manifiesto la necesidad de seguir un camino de transparencia, eficacia y eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.